



Prefeitura Municipal de Cubatão

CANNA

Ofício nº 239/2025/SEJUR

Processo Administrativo PMC nº 13961/2025

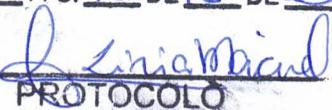
Processo CMC nº 1016/2025

CÂMARA MUNICIPAL DE CUBATÃO

RECEBIDO

AS 15:27 H S. 15 DE 12 DE 25

POR:


PROTOCOLO

Cubatão, 15 de dezembro de 2025.

A Vossa Excelência o Senhor
Vereador **ALEXANDRE MENDES DA SILVA**
Presidente da Câmara Municipal
Cubatão – SP.

Senhor Presidente,

Comunicamos a Vossa Excelência que, nos termos do artigo 56 da Lei Orgânica do Município de Cubatão, decidi vetar totalmente o **Projeto de Lei nº 166/2025**, que “**DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS ELIMINADORES DE AR, NA TUBULAÇÃO INDIVIDUAL DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NO MUNICÍPIO DE CUBATÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”, aprovado por esta nobre Câmara, pelos seguintes motivos.

RAZÕES DO VETO:

De autoria do Nobre Vereador **JOSÉ ELAN DOS SANTOS GOMES**, a proposição em questão “**DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS ELIMINADORES DE AR, NA TUBULAÇÃO INDIVIDUAL DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NO MUNICÍPIO DE CUBATÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”.

Em que pese a nobre intenção do ilustre Vereador, apresentamos, nesta oportunidade, veto total ao Projeto de Lei pelas razões jurídicas que seguem.

A Procuradoria Geral do Município manifestou-se pela inconstitucionalidade do referido projeto de Lei, razão pela qual, nos termos do artigo 56 da Lei Orgânica do Município, cabe o voto total.

Acerca da propositura, a Procuradoria Geral do Município manifesta-se nos seguintes termos:

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900 |

 PABX: 13 3513-4001  www.cubatao.sp.gov.br  /prefeituradecubatao  /prefeituradecubatao  /prefeituradecubataooficial



Prefeitura Municipal de Cubatão

"MANDADO DE SEGURANÇA - Busca a autora suspender os efeitos da Lei Municipal nº 2.722/2019, diploma legal que obriga a Concessionária a instalar e remover, por solicitação do usuário, sem ônus, "equipamento eliminador de ar na tubulação do sistema de distribuição de água, anterior ao hidrómetro" - Inconstitucionalidade de lei municipal por vício de iniciativa que comporta apreciação do E. Órgão Especial (art. 97 da CF, c.c o art. 13, I, d. do RITJSP) - Incidente suscitado."

Ganha ainda mais relevância o tema se considerarmos o teor das decisões proferidas em sede controle concentrado de constitucionalidade, como segue:

ADI N° 166.920-0/0-00:

"(...) Com efeito, a lei cria uma série de obrigações à prestadora do serviço público, seja uma concessionária, seja a própria Municipalidade, a saber: instalar o equipamento (art. 1º, parágrafo único, *in fine*), efetuar sua aquisição mediante a solicitação do usuário (art. 30) e proceder ao pagamento prévio pelo dispositivo para, só posteriormente, realizar a cobrança do beneficiário (art. 50).

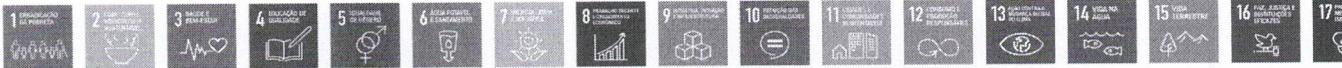
Dessa singela análise perfunctoria a já se constata a geração de despesas para o Ente Público, ainda que indiretamente. Além disso, ocorre violação da prerrogativa que detém o Executivo de perquirir sobre a criação ou majoração de despesas para a Edilidade, sobretudo porque não fixou os recursos designados para tanto (...)"

ADI n° 2216010-43.2019.8.26.0000:

"(...) No caso em tela, porém e conforme já se observou na decisão de concessão da liminar envolve-se questão outra e que diz com a interferência na fixação do preço público de prestação do serviço, delegado a concessionário contratado. E aqui já não se deslembra que a causa de pedir é aberta na ação direta, de modo a se poderem reconhecer outras incompatibilidades constitucionais da lei combatida, independentemente daquelas arguidas (**STF, ADin n. 3.576-2/RS, Tribunal Pleno, rel. Min. Ellen Gracie, j. 22.11.2006**).

Pois, com efeito, o artigo 2º da lei, depois de estabelecer que o consumidor pode solicitar à concessionária a instalação do aparelho, no seu parágrafo único a esta impõe o respectivo atendimento em trinta dias e, frise-se, "às suas expensas." É dizer então que se fixa real isenção pela instalação do equipamento, seja em relação aos hidrômetros já existentes, seja em relação aos que futuramente o serão, mas de um modo ou de outro atingindo o equilíbrio econômico-financeiro próprio do

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900 |

PABX: 13 3513-4001 | www.cubatao.sp.gov.br | /prefeituradecubatao | /prefeituradecubatao | /prefeituradecubataooficial



Prefeitura Municipal de Cubatão

contrato administrativo firmado. Mais, erige-se real isenção ao preço do serviço, no tocante ao fornecimento e instalação do equipamento. Conforme já se fez constar da decisão de concessão da liminar, da lavra do I. Des. Ricardo Anafe, "na hipótese, a lei municipal impugnada, além de instituir a obrigatoriedade de instalação do equipamento eliminador de ar, estabelece que as despesas daí advindas correrão às expensas da empresa concessionária, o que em princípio, interfere na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do serviço público de abastecimento de água, entre o Município e a concessionária. O tema da manutenção da equação econômico-financeira foi abordado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2733/ES, de Relatoria do Ministro Eros Grau que destacou, verbis: (...)"

Também citamos as ADI's nºs 2069855-37.2020.8.26.0000 e 2299953-21.2020.8.26.0000, todas elas com seus julgamentos devidamente impressos e anexados ao presente.

Dessa forma, opinamos pelo voto integral ao referido projeto.
(...)

Nesse sentido, embora o Projeto de Lei tenha sido aprovado em plenário, viola a ordem constitucional, conforme exposto.

Com as considerações que reputamos necessárias e em respeito às normas constitucionais acerca da matéria, temos a informar que, estas, Senhor Presidente, são as razões que nos levaram a **veter integralmente o Projeto de Lei 166/2025**, o qual ora submetemos à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.


CESAR DA SILVA NASCIMENTO
Prefeito Municipal

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900 |

 PABX: 13 3513-4001 | www.cubatao.sp.gov.br | [/prefeituradecubatao](https://www.facebook.com/prefeituradecubatao) | [/prefeituradecubatao](https://www.instagram.com/prefeituradecubatao) | [/prefeituradecubataooficial](https://www.youtube.com/prefeituradecubataooficial)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº



Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 166.920-0/0-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA sendo requerido PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ROBERTO VALLIM BELLOCCHI (Presidente), LUIZ TAMBARA, RUY CAMILO, MARCO CÉSAR, MUNHOZ SOARES, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, CELSO LIMONGI, VIANA SANTOS, DEBATIN CARDOSO, PENTEADO NAVARRO, IVAN SARTORI, PALMA BISSON, ARMANDO TOLEDO, JOSÉ SANTANA, MARIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ REYNALDO, JOSÉ ROBERTO BEDRAN, BORIS KAUFFMANN, WALTER SWENSSON, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, XAVIER DE AQUINO, JOÃO CARLOS SALETTI E CAUDURO PADIN.

São Paulo, 14 de janeiro de 2009.

ROBERTO VALLIM BELLOCCHI

Presidente

ARTUR MARQUES

Relator



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei n.º 166.920-0/0-00

Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Requerido: Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

VOTO Nº 16304

EMENTA:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL – AUTORIZAÇÃO À INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTO ELIMINADOR DE AR EM HIDRÔMETRO – LIMINAR DEFERIDA – IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PRESTADOR DO SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO – CRIAÇÃO DE DESPESA – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA – DISPOSITIVO QUE LEGISLA SOBRE DIREITO CIVIL – USURPAÇÃO DA PRERROGATIVA DO PODER EXECUTIVO DE AFERIR DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA MEDIDA – ATO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – AÇÃO PROCEDENTE.

“A lei cria uma série de obrigações à prestadora do serviço público, seja uma concessionária, seja a própria Municipalidade, a saber: instalar o equipamento, efetuar sua aquisição mediante a solicitação do usuário e proceder ao pagamento prévio pelo dispositivo para, só posteriormente, realizar a cobrança do beneficiário. Está caracterizada a invasão da competência do Poder Executivo de aferir da conveniência e oportunidade de tais medidas, eis que se tratam de atos de gestão administrativa e que importam em criação de despesas para a Administração Direta ou Indireta. Assim, a lei estadual padece de vício de inconstitucionalidade material”.



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei Estadual n.º 12.520, de 02 de janeiro de 2007, proposta pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face do Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, com pedido de suspensão imediata da parte final do parágrafo único do art. 1º (a expressão “por funcionário habilitado pela prestadora de serviço correspondente”, do art. 3º, art. 4º, art. 5º, art. 6º e art. 7º)

A mencionada lei, de iniciativa parlamentar, disciplina a instalação de aparelho eliminador de ar em unidades servidas por ligação de água e esgoto e dá outras providências. O projeto de lei foi vetado integralmente pelo Exmo. Sr. Governador do Estado de São Paulo, sendo, no entanto, promulgado pelo Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa. Sustenta-se, em síntese, que os dispositivos destacados são incompatíveis com a sistemática constitucional, por violarem a regra da separação de poderes e os princípios da liberdade, federativo e da razoabilidade. Colaciona-se jurisprudência deste Órgão Especial, e argumenta-se que a imposição ao particular viola o princípio da razoabilidade, no sentido de que uma vez instalado, o equipamento não poderá mais ser retirado.

Concedida a medida liminar e indeferido o pedido de reconsideração formulado pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, prestou esta informações no sentido da constitucionalidade da lei.

Citada a Douta Procuradoria Geral do Estado, deixou de defender o diploma por entendê-lo inconstitucional, escorando-se no artigo 90, § 2º, da Constituição do Estado



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

A Douta Procuradoria Geral de Justiça, exarou parecer direcionando à procedência da ação

É o relatório.

2. A ação, movida pela Procuradoria Geral de Justiça, impugna a parte final do parágrafo único do seu artigo 1º e seus artigos 3º a 7º, da Lei Estadual n.º 12.520/07, que disciplina a instalação de aparelho eliminador de ar em unidades servidas por ligação de água e esgoto.

Consoante consta da inicial, a querela constitucional fundou-se na criação de imposições e obrigações para a Administração Pública Direta e Indireta, em usurpação de função precípua do Poder Executivo. Foram invocados os princípios federativo, da separação dos poderes, da liberdade da pessoa e da razoabilidade, bem como os artigos 5º, 47, II e XII, da Constituição Bandeirante.

Em defesa do texto, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo aduz que a finalidade da lei é defender o consumidor contra as medições incorretas no consumo de água, sendo direito seu a instalação do aparelho eliminador de ar. Também argumentou que não houve violação ao princípio federativo ante a competência concorrente para legislar sobre produção e consumo, que não houve violação ao princípio da liberdade nem à razoabilidade e que foram utilizados como parâmetros constitucionais dispositivos da Constituição Federal, e não da Constituição Estadual.

Este último argumento, em que pese seu necessário conhecimento preliminar, é de pronto afastado, se não por de fato haver sido a demanda calcada em artigos expressos da Constituição do Estado de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 166 920-0/0
Voto nº 16304

John



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

(arts. 5º, 47, II, XII e XIV, e 111), então pelo princípio da simetria, que autoriza a aplicação na esfera estadual ou municipal de preceitos de ordem constitucional federal. Entendimento contrário importaria, em essência, no completo esvaziamento da jurisdição constitucional estadual, como bem asseverou o eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes.¹

No mérito, quanto se reconheça o empenho da defesa, traduzido pelas razões que motivaram a edição da lei em apreço, inclusive com relevante interesse público na adoção de medidas tendentes a conferir maior credibilidade às medições de consumo de água, há que se admitir que algumas partes do texto legal ultrapassaram a estreita linha da proteção consumerista.

Com efeito, a lei cria uma série de obrigações à prestadora do serviço público, seja uma concessionária, seja a própria Municipalidade, a saber: instalar o equipamento (art. 1º, parágrafo único, *in fine*)², efetuar sua aquisição mediante a solicitação do usuário (art. 3º)³ e proceder ao pagamento prévio pelo dispositivo para, só posteriormente, realizar a cobrança do beneficiário (art. 5º)⁴. Dessa singela análise perfunctória já se constata a geração de despesas para o Ente Público, ainda que indiretamente. Além disso, ocorre violação da prerrogativa que detém o Executivo de perquirir sobre a criação ou majoração de despesas para a Edilidade, sobretudo porque não fixou os recursos designados para tanto.

¹ - Cf. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3 ed. rev e ampl São Paulo: Saraiva, 2007 p 345-358

² - Art 1º, parágrafo único, Lei Estadual nº 12.520/07 O aparelho eliminador de ar será instalado na tubulação apropriada, de 15 (quinze) a 5 (cinco) centímetros antes do hidrômetro, por funcionário habilitado pela prestadora do serviço correspondente.

³ - Art 3º, Lei Estadual nº 12.520/07 O consumidor que decidir pela aquisição e instalação do aparelho deverá encaminhar pedido escrito a empresa fornecedora de serviço de água e esgoto de seu município ou região

⁴ - Art 5º, Lei Estadual nº 12.520/07 O consumidor pagará uma única vez pela aquisição e instalação do equipamento objeto desta lei, em lançamento a ser realizado pela fornecedora na conta imediatamente posterior à sua instalação

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 166.920-0/0
Voto nº 16304



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

Outrossim, mesmo que se perquira do vício formal por defeito de iniciativa, desprezando-se a reserva do Chefe do Executivo para inaugurar processo legislativo sobre matéria consumerista, pode-se afirmar que houve a invasão da competência do Poder Executivo de aferir da conveniência e oportunidade de tais medidas, eis que se tratam de atos de gestão administrativa. Daí advém o vício de constitucionalidade material. A respeito da constitucionalidade material de lei, Luís Roberto Barroso assevera que “*A inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva, entre a lei ou ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional (...) ou com um princípio constitucional (...). O controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas (...). O reconhecimento da inconstitucionalidade de um ato normativo, seja em decorrência de desvio formal ou material, produz a mesma consequência jurídica: a invalidade da norma, cuja tendência será ter sua eficácia paralisada*”.⁵

Ressalte-se que a questionada lei, estatuindo em seu artigo 7º que “*A empresa prestadora de serviço de água e esgoto e a empresa produtora do aparelho eliminador de ar objeto desta lei são solidariamente responsáveis pelo seu eficaz funcionamento*”, termina por disciplinar matéria civilista, mais especificamente sobre responsabilidade civil. Nessa medida, viola também o princípio federativo, insculpido no art. 1º da Constituição Bandeirante.

Ademais, a lei objurgada fere a autonomia da vontade quando impede a posterior retirada do aparelho pelo particular em seu artigo 6º, dispondo que “*Uma vez instalado anexo ao hidrômetro, o equipamento eliminador*

⁵ - *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009
p. 29

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 166.920-0/0
Voto nº 16304



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

de ar passará a fazer parte integrante da instalação, não podendo ser removido por nenhuma das partes envolvidas na relação de consumo existente, salvo se produto de tecnologia mais avançada vier a ser produzido, sempre em benefício do consumidor e com a anuência deste”.

Por fim, consigno que a referida lei, tal qual redigida em seus artigos, incisos e parágrafos, acaba por transferir ao consumidor o ônus de uma obrigação de medir corretamente o consumo de água que não é de outro senão do próprio prestador do serviço, seja ele o Estado, o Município ou um concessionário de serviço público. E, embora se possa cogitar que a instalação dos “eliminadores de ar” produza uma redução no consumo que, eventualmente, é superestimado, a sobredita autorização fere os mais comezinhos princípios consumeristas, pois o usuário tem de adquirir um equipamento para cercar-se de credibilidade que é esperada do fornecedor, em face do regime jurídico administrativo.

3. Ante o exposto e constada a dissonância da lei sub examine com os artigos 5º, 25, 47, II, XII e XIV e 111 da Constituição do Estado de São Paulo, face à ausência de previsão orçamentária para as despesas que cria, à usurpação da prerrogativa exclusiva do Poder Executivo de perquirir da conveniência e oportunidade da instalação de aparelhos eliminadores de ar nos hidrômetros das unidades com ligação de água e esgoto, e ao desrespeito aos princípios federativo e da razoabilidade, propõe-se a procedência desta ação para, com efeito ex tunc e tornando definitiva a liminar concedida, declarar constitucional a Lei Estadual nº 12.520, de 02 de janeiro de 2007.



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

Comunique-se a decisão à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, na forma do artigo 676 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Justiça.

São Paulo, 02 de dezembro de 2008.



ARTUR MARQUES

Relator



19

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2020.0000471918

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2216010-43.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, CAMPOS MELLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE E JAMES SIANO.

São Paulo, 24 de junho de 2020.

CLAUDIO GODOY
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

20

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Processo n. 2216010-43.2019.8.26.0000

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE MIRASSOL

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL

Voto n. 21.524

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 4.204/2019, de iniciativa parlamentar, que contempla “autorização para instalação de equipamento eliminador de ar nas unidades consumidoras do sistema de abastecimento de água” no Município de Mirassol. Vício de iniciativa ou de invasão de reserva de competência administrativa do Chefe Executivo que, em si, não se verifica. Precedentes mais recentes do Órgão Especial. Previsão no caso, porém, de que tudo se faria às expensas da concessionária. Disposição que atinge o equilíbrio econômico-financeiro próprio do contrato administrativo firmado e que traduz real isenção no preço do serviço, assim no tocante ao fornecimento e instalação do equipamento. Vulneração ao preceito dos artigos 117 e 120 da Constituição do Estado. Causa de pedir aberta em ações como a presente. Ação direta julgada procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Mirassol, em face da edição da Lei 4.204/2019, de iniciativa parlamentar, que contempla “*autorização para instalação de equipamento eliminador de ar nas unidades consumidoras do sistema de abastecimento de água*” no Município. Aduz o demandante que a norma revela vício de iniciativa, porquanto de autoria de vereador, quando a matéria versada se insere na competência do Executivo. Pondera que a questão é de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

gestão da administração, por isso de incumbência do Prefeito, no caso, porém, invadida pela Câmara Municipal. Defende a infringência aos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual, aplicáveis ao Município por força de seu artigo 144.

Deferida a liminar (fls. 48/53), a ação foi processada, sem informações da Câmara Municipal ou manifestação da Procuradoria do Estado.

A Procuradoria de Justiça foi pela procedência (fls. 141/148).

É o relatório.

Leis de análogo teor, editadas em diversos outros Municípios, por iniciativa parlamentar, sempre dispendo sobre a instalação de equipamento eliminador de ar na tubulação que se liga ao hidrômetro dos consumidores do sistema local de abastecimento de água, já tiveram sua constitucionalidade apreciada por este Órgão Especial, particularmente à luz da alegação de vício de iniciativa e invasão da competência de gestão e administração cometida ao Prefeito Municipal.

E, de fato, os primeiros precedentes consideraram havido o vício aduzido, como se pode haurir, por exemplo, de: **ADI n. 9053594-92.2008.8.26.0000, rel. Des. Artur Marques, j. 14.01.2009;** **ADI n. 0109344-96.2012.8.26.0000, rel. Des.**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Elliot Akel, j. 17.10.2012; ADI n. 2263920-08.2015.8.26.0000, rel.
Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 04.05.2016).**

Sucede que, mais recentemente, e mesmo diante da consideração do quanto levado ao **Tema 917** da Suprema Corte, segundo o qual “*não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, par. 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal)*”, a impor então igual interpretação restritiva do art. 24, par. 2º, item 2, da Constituição Estadual, a orientação referida se alterou, em especial a partir do precedente seguinte, igualmente no sentido ainda de negar tratar-se de matéria de exclusiva gestão ou administração:

“*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 9.996, de 25 de setembro de 2017, do Município de Santo André, que “dispõe sobre a instalação de equipamento denominado 'eliminador de ar' na tubulação do sistema de abastecimento de água e dá outras providências” - Ato normativo que não usurpa atribuição do Chefe do Poder Executivo - Julgamento do mérito ARE-RG 878.911, repercussão geral tema 917 do Colendo Supremo Tribunal Federal - Reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, ‘a’, ‘c’ e*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

23

'e', da Constituição Federal) - Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes - Vício de iniciativa - Inexistência - Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual - A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo - Ademais, é pacífico na jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal o entendimento de que os entes municipais possuem competência para legislar sobre o serviço de fornecimento de água, por ser tal questão matéria de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. Pedido improcedente." (ADI 2031075-62.2019.8.26.0000, rel. Des. Ricardo Anafe, j. 22.05.2019)

Colhe-se ainda do corpo do arresto:

"Em que pese o entendimento anteriormente firmado por este Colendo Órgão Especial em casos assemelhados à legislação municipal ora impugnada (v.g. ADI nº 2263920-08.2015.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 04/05/16; ADI nº 9053594-92.2008.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 14/01/2009), deve ser aplicado à hipótese, o Tema 917 da sistemática da repercussão geral (ARE-RG 878.911, DJe 11.10.2016), que reafirmou a jurisprudência da Suprema Corte "no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

29

sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)", porquanto não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que a lei combatida não tratou de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, §2º, 1 e 2, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município), não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de Poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. De outro lado, o artigo 47 da Constituição do Estado norteia a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, com suas competências próprias de administração e gestão que compõem a chamada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, sem interferência do Poder Legislativo, de maneira que a instituição da obrigação em questão, não constitui ato de gestão administrativa, azo pelo qual não há falar em ofensa à regra da separação dos Poderes. (...) Quanto ao vício de iniciativa, a Suprema Corte, por reiteradas decisões, vem sustentando que a cláusula de reserva constitucional de iniciativa em matéria de instauração do processo legislativo é de observância compulsória também pelos Estados-membros e pelos Municípios às hipóteses taxativamente definidas, em numerus clausus, no artigo 61, §1º, da Constituição Federal (RTJ 174/75, Relator Ministro Maurício Corrêa, RTJ 178/621, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, RTJ 185/408-408, Relator Ministra Ellen Gracie, ADI 1.729, Relator Ministro Nelson Jobim). Portanto, o legislador local ao assegurar aos usuários dos serviços de água e esgoto no âmbito do Município a aquisição e instalação de equipamento eliminador de ar na tubulação do sistema de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

25

abastecimento de água, não usurpou atribuição própria da esfera de competência do Poder Executivo, afastada a alegação de violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. (...) Nessa toada, o tema abordado pela Lei nº 9.996, de 25 de setembro de 2017, do Município de Santo André, afeta o consumo de água de todos os municíipes, azo pelo qual não há falar em usurpação de competência suplementar, mas sim de competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local. O Colendo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3661/AC, Relatora a Ministra Cármem Lúcia (DJe 10/05/2011), reafirmou a jurisprudência que se formou naquela Corte, no julgamento da ADI 2340/SC (de relatoria do Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJ 29.08.2003), no sentido de que a competência para legislar sobre o serviço de fornecimento de água é municipal.”

Pois tal orientação se veio a consolidar em precedente logo posterior, embora ali julgada procedente a ação, mas à consideração específica de se tratar de Município integrante da Região Metropolitana da Capital e que, por isso, não poderia editar legislação isolada do tratamento unitário reservado à matéria. Confirase:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.344, DE 03 DE JULHO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ - DIPLOMA NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE 'AUTORIZA O CONSUMIDOR A INSTALAR, MEDIANTE COMPRA, ELIMINADOR DE AR EM CAVALETE DE HIDRÔMETRO NO RAMAL EXTERNO DA LIGAÇÃO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*DE ÁGUA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - VÍCIO DE INICIATIVA
- NÃO RECONHECIMENTO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - ARTIGO 24, § 2º, DA CARTA BANDEIRANTE QUE NÃO ADMITE INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA - ROL TAXATIVO - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º E 47 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, POR NÃO VEICULAR MATÉRIA INSERIDA NA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO - ENTENDIMENTO EM CONSONÂNCIA COM RECENTE PRONUNCIAMENTO DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL. Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.344, DE 03 DE JULHO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ QUE 'AUTORIZA O CONSUMIDOR A INSTALAR, MEDIANTE COMPRA, ELIMINADOR DE AR EM CAVALETE DE HIDRÔMETRO NO RAMAL EXTERNO DA LIGAÇÃO DE ÁGUA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MUNICÍPIO QUE INTEGRA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO - DISCIPLINA NORMATIVA QUE INTERFERE NO USO E MANUSEIO DO HIDRÔMETRO RECLAMA TRATAMENTO UNIFORME - SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO NAS REGIÕES METROPOLITANAS ESTÁ INSERIDO NO ÂMBITO DO INTERESSE COMUM PORQUANTO INTEGRADO EM SISTEMA QUE TRANSCENDE OS LIMITES TERRITORIAIS E ADMINISTRATIVOS DE CADA MUNICÍPIO - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO ÓRGÃO ESPECIAL - INTERESSE REGIONAL QUE SE SOBREPÕE*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

27

AO INTERESSE LOCAL- ATO NORMATIVO, ADEMAIS, QUE CONTRARIA REGRAS GERAIS EM MATÉRIA DE SANEAMENTO BÁSICO, ESTABELECIDAS EM TEXTOS NORMATIVOS DE ALCANCE NACIONAL - OFENSA AO PACTO FEDERATIVO - RECONHECIMENTO - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 144, 152, INCISO IV, 153, CAPUT E § 1º, DA CARTA BANDEIRANTE E 23, INCISO IX, E 25, § 3º, DA LEI MAIOR - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. Ainda que a instituição de região metropolitana não tenha o condão de esvaziar a autonomia municipal quanto à administração dos serviços de saneamento básico, trata-se de decisão compulsória do respectivo Estado-membro, impondo aos Municípios participantes que exerçam suas competências de forma colegiada, exsurgindo dessa vinculação um interesse comum que se sobrepõe ao interesse local e a consequente necessidade de se compatibilizar a atuação dos entes envolvidos. A autorização para instalação de eliminador de ar em hidrômetro é tema que extrapola o interesse local de Municípios integrantes de região metropolitana, reclamando disciplina normativa coordenada. A edição de lei, por determinado ente da federação, que contrarie critérios legitimamente veiculados pela União, em sede de normas gerais, ofende diretamente o texto constitucional. É inconstitucional a lei municipal que, em matéria inserida na competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 23, inciso IX, da CF), utiliza-se do argumento do interesse local para desbordar de regras contidas em textos normativos de âmbito nacional". (ADI n. 2170102-60.2019.8.26.0000, rel. Des. Renato Sartorelli, j. 13.11.2019)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

28

No caso em tela, porém – e conforme já se observou na decisão de concessão da liminar – envolve-se questão outra e que diz com a interferência na fixação do preço público de prestação do serviço, delegado a concessionário contratado. E aqui já não se deslembra que a causa de pedir é aberta na ação direta, de modo a se poderem reconhecer outras incompatibilidades constitucionais da lei combatida, independentemente daquelas arguidas (**STF, ADin n. 3.576-2/RS, Tribunal Pleno, rel. Min. Ellen Gracie, j. 22.11.2006**).

Pois, com efeito, o artigo 2º da lei, depois de estabelecer que o consumidor pode solicitar à concessionária a instalação do aparelho, no seu parágrafo único a esta impõe o respectivo atendimento em trinta dias e, frise-se, “às suas expensas.” É dizer então que se fixa real isenção pela instalação do equipamento, seja em relação aos hidrômetros já existentes, seja em relação aos que futuramente o serão, mas de um modo ou de outro atingindo o equilíbrio econômico-financeiro próprio do contrato administrativo firmado. Mais, erige-se real isenção ao preço do serviço, no tocante ao fornecimento e instalação do equipamento.

Conforme já se fez constar da decisão de concessão da liminar, da lavra do I. Des. Ricardo Anafe, “*na hipótese, a lei municipal impugnada, além de instituir a obrigatoriedade de instalação do equipamento eliminador de ar, estabelece que as despesas daí advindas correrão às expensas da empresa concessionária, o que em princípio, interfere na manutenção*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do serviço público de abastecimento de água, entre o Município e a concessionária.

O tema da manutenção da equação econômico-financeira foi abordado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2733/ES, de Relatoria do Ministro Eros Grau que destacou, verbis:

Note-se bem que, como observei em outra

ocasião, essa preservação não se impõe por razões de equidade, mas por imposição do interesse público; em razão dele é que se faz necessária a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a Administração, considerada a relação aceita pelas partes no momento da contratação [= permanência da correspondência entre as prestações no tempo]. Há, no caso, alteração dessa relação, do que decorre descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários; a lei avançou sobre a política tarifária estabelecida contratualmente e sob o controle do poder concedente, introduzindo elemento novo na relação contratual entre o poder concedente e o concessionário (ADI nº 2733/ES, Relator Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 03-02-2006).”

E, enfim, acodem de fato os preceitos dos artigos 117 e 120 da Constituição Estadual, que se malferem pela



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

lei editada. Pelo primeiro, dispõe-se que “*ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*”; e, pelo segundo, que “*os serviços públicos serão remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer.*”

Pois tal a sistemática da contratação pública da prestação concedida dos serviços de abastecimento e fornecimento de água no Município em que a lei editada indevidamente interfere, até mesmo na questão da fixação da contrapartida econômica do ajuste.

Daí se reconhecer a
inconstitucionalidade.

Ante o exposto, **JULGA-SE**
PROCEDENTE a presente ação direta, tornada definitiva a liminar concedida.

CLAUDIO GODOY
 Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2020.0000926257

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2069855-37.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ARTUR MARQUES, CAMPOS MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY E SOARES LEVADA.

São Paulo, 11 de novembro de 2020.

MOREIRA VIEGAS
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2069855-37.2020.8.26.0000

Requerente: Prefeito do Município de Mogi Mirim

Requeridos: Presidente da Câmara Municipal de Mogi Mirim

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei de iniciativa parlamentar, que contempla autorização para instalação de equipamento eliminador de ar nas unidades consumidoras do sistema de abastecimento de água no Município de Mogi Mirim - Vício de iniciativa ou de invasão de reserva de competência administrativa do Chefe Executivo não verificado - Recentes precedentes do Órgão Especial - Previsão no caso, porém, de que tudo se faria às expensas da concessionária - Disposição que atinge o equilíbrio econômico-financeiro próprio do contrato administrativo firmado e que traduz real isenção no preço do serviço, assim no tocante ao fornecimento e instalação do equipamento - Vulneração ao preceito dos artigos 117 e 120 da Constituição do Estado - Ação julgada procedente.

VOTO Nº 29292

Cuida-se de ação promovida pelo Prefeito do Município de Mogi Mirim, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.174/2020 (dispõe sobre a instalação de equipamento eliminador de ar nos hidrômetros da rede de água daquele município), ao fundamento de que haveria afronta aos artigos 5º, 24, §§ 2º e 5º, 25, 47, II e XVIII, 111 da Constituição do Estado, aplicáveis ao Município por força de seu artigo 144.

Foi indeferida a liminar (fl. 143) e contra esta decisão foi interposto agravo interno (fls. 166/171), o qual não foi conhecido (fls. 179/183).

O Presidente da Câmara Municipal de Mogi Mirim prestou informações defendendo a constitucionalidade da lei impugnada (fls. 191/197).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Procuradoria do Estado, embora intimada, não ofereceu manifestação (fl. 189).

Manifestou-se a Procuradoria Geral de Justiça pelo acolhimento da ação direta de constitucionalidade (fls. 201/204).

É o relatório.

Leis de conteúdo semelhante, editadas em diversos outros Municípios, por iniciativa parlamentar, já tiveram a constitucionalidade declarada por este Órgão Especial, v.g., a ADI nº 2263920-08.2015.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04/05/16; ADI nº 9053594-92.2008.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 14/01/2009. Sucede que, mais recentemente, e mesmo diante da consideração do quanto levado ao Tema 917 da Suprema Corte, segundo o qual “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, par. 1º, II, ‘a’, ‘c’, e ‘e’, da Constituição Federal”, a importância igual interpretação restritiva do art. 24, par. 2º, item 2, da Constituição Estadual, a orientação referida se alterou, em especial a partir do precedente seguinte, igualmente no sentido ainda de negar tratar-se de matéria de exclusiva gestão ou administração:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

- Lei nº 9.996, de 25 de setembro de 2017, do Município de Santo André, que "dispõe sobre a instalação de equipamento denominado 'eliminador de ar' na tubulação do sistema de abastecimento de água e dá outras providências"
- Ato normativo que não usurpa atribuição do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

34

Chefe do Poder Executivo – Julgamento do mérito ARE-RG 878.911, repercussão geral tema 917 do Colendo Supremo Tribunal Federal – "Reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)" – Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – Ademais, é pacífico na jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal o entendimento de que os entes municipais possuem competência para legislar sobre o serviço de fornecimento de água, por ser tal questão matéria de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. Pedido improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 031075-62.2019.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/05/2019;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Data de Registro: 24/05/2019)

O caso em tela, porém envolve outra questão, que diz com a interferência na fixação do preço do serviço, delegado a concessionária contratada. E aqui já não se deslembra que a causa de pedir é aberta na ação direta, de modo a se poderem reconhecer outras incompatibilidades constitucionais da lei combatida, independentemente daquelas arguidas (STF, ADIn n. 3.576-2/RS, Tribunal Pleno, rel. Min. Ellen Gracie, j. 22.11.2006).

Certo que a lei impugnada, depois de estabelecer que o consumidor pode solicitar à concessionária a instalação do aparelho, no seu parágrafo único a esta impõe o respectivo atendimento em trinta dias e, frise-se, às suas expensas. Vale dizer: fixa real isenção pela instalação do equipamento, seja em relação aos hidrômetros já existentes, seja em relação aos que futuramente o serão, mas de um modo ou de outro atingindo o equilíbrio econômico-financeiro próprio do contrato administrativo firmado. Mais, erige-se real isenção ao preço do serviço, no tocante ao fornecimento e instalação do equipamento.

Esse, sem dúvida o ponto em que lei municipal editada afronta os artigos 117 e 120 da Constituição Estadual, merecendo por isso ver declarada sua constitucionalidade. Nesse sentido, recente julgado do Órgão:

Ação direta de constitucionalidade. Lei n. 4.204/2019, de iniciativa parlamentar, que contempla "autorização para instalação de equipamento eliminador de ar nas unidades consumidoras do sistema de abastecimento de água" no Município de Mirassol. Vício de iniciativa ou de invasão de reserva de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

36

competência administrativa do Chefe Executivo que, em si, não se verifica. Precedentes mais recentes do Órgão Especial. Previsão no caso, porém, de que tudo se faria às expensas da concessionária. Disposição que atinge o equilíbrio econômico-financeiro próprio do contrato administrativo firmado e que traduz real isenção no preço do serviço, assim no tocante ao fornecimento e instalação do equipamento. Vulneração ao preceito dos artigos 117 e 120 da Constituição do Estado. Causa de pedir aberta em ações como a presente. Ação direta julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 216010-43.2019.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/06/2020; Data de Registro: 26/06/2020)

Ante o exposto, julga-se procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 6.174, de 18 de março de 2020 do Município de Mogi Mirim.

JOÃO FRANCISCO MOREIRA VIEGAS

Relator



37

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

Registro: 2021.0000672362

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2299953-21.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TABOÃO DA SERRA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "AFASTARAM A PRELIMINAR E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, ELCIO TRUJILLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI E FERRAZ DE ARRUDA.

São Paulo, 18 de agosto de 2021

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

VOTO N°: 52221

ADIN.N°: 2299953-21.2020.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TABOÃO DA SERRA

RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 2.360, de 07 de dezembro de 2020, do Município de Taboão da Serra, de iniciativa parlamentar, determinando a instalação de equipamento eliminador de ar na tubulação do sistema de distribuição de água potável - Vício de iniciativa - Inocorrência - Iniciativa legislativa comum - Imposição de obrigação onerosa aos prestadores do serviço público de pavimentação, afetando o necessário equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, em clara violação a preceito constitucional (art. 117 da Constituição Estadual) - Ação julgada procedente.

Trata-se de ação ajuizada pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TABOÃO DA SERRA**, pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal 2.360, de 07 de dezembro de 2020, que dispõe sobre: "O fornecimento e instalação gratuita, pela concessionária de serviços públicos de água Sabesp, de válvula de retenção de ar (eliminadores de ar), para hidrômetro a todos os imóveis comerciais e residenciais no município de Taboão da Serra e dá outras providências".

Em síntese, alega que o Poder Legislativo, exorbitou os limites em matéria de competência estadual, pois criou nova obrigação para a concessionária, rompendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de serviços públicos firmado entre o Município e a concessionária, o que é vedado.

Sustenta que compete ao Executivo, privativamente, a gestão da administração pública, sobretudo disciplinar os serviços públicos oferecidos à população, inclusive os concedidos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Diz que os artigos 5º, 47, XVIII e VIX, 117 e 144, todos da Constituição Estadual, foram violados. Cita precedente que lhe favorece.

Por tais razões, pede a procedência da ação declaratória, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal 2.360, de 07 de dezembro de 2020, do Município de Taboão da Serra.

A d. Procuradoria Geral do Estado apresentou manifestação, asseverando a inconstitucionalidade da norma impugnada, na medida em que não é possível ao Município inserido em região metropolitana legislar, de forma exclusiva, a respeito de saneamento básico. Com isso, destaca que a disciplina dos serviços de saneamento básico prestados no Município não versa interesse exclusivamente local, motivo pelo qual o interesse transcende os limites territoriais e administrativos de cada Município, conforme entendimento jurisprudencial (fls. 21/31).

A Câmara Municipal de Taboão da Serra prestou informações, aduzindo, preliminarmente, ilegitimidade passiva de seu Presidente, requerendo, por conseguinte, a extinção do feito. Defendeu, no mais, a constitucionalidade da norma questionada (fls. 35/38).

A d. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 41/52).

É o relatório.

Inicialmente, a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Taboão da Serra não merece guarida.

Na presente ação, o Presidente da Câmara é chamado a juízo para prestar informações, a teor do artigo 6º, da Lei 9.868/99, na condição de Chefe e representante do Poder Legislativo local, e não pessoal e individualmente considerado, logo, irrelevante se o atual ocupante do cargo não estava nele investido quando ao tempo em que editadas as leis questionadas.

Afastase a preliminar suscitada.



70

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

No mérito, a ação é procedente.

Trata-se ação direta de constitucionalidade tendo por objeto a Lei Municipal nº 2.360, de 07 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o fornecimento e instalação gratuita, pela concessionária de serviços públicos de água Sabesp, de válvula de retenção de ar (eliminadores de ar), para hidrômetro a todos os imóveis comerciais e residenciais no município de Taboão da Serra.

Assim dispõe a lei impugnada:

"Art. 1º - Fica assegurado a todos os consumidores dos serviços de água no âmbito do Município de Taboão da Serra, o fornecimento e instalação gratuita de aparelho eliminador de ar, em cada unidade independente servida por ligação de água.

Parágrafo único. Para efeitos desta lei, serão considerados consumidores todos os usuários, pessoas físicas e jurídicas, comerciais e industriais no âmbito do Município de Taboão da Serra.

Art. 2º - O fornecimento e as instalações de válvulas de retenção de ar (Eliminadores de Ar) deverão ser feitas exclusivamente pela concessionária Sabesp ou empresas contratadas pela concessionária.

Art. 3º - As válvulas de retenção de ar (eliminadores de ar) para hidrômetros deverão ter sua capacidade técnica para sua finalidade aprovada pelo INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia Qualidade e Tecnologia) ou por um órgão com competência reconhecida.

Art. 4 - O aparelho eliminador de ar deverá ser instalado na tubulação que antecede o hidrômetro, devendo ser observado os seguintes critérios:

I - ser instalado pela concessionária no



41

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

imóvel do usuário, no âmbito municipal;

II - preservar a padronização atual de instalação de hidrômetro;

III - manter a localização do aparelho eliminador de ar na tubulação que antecede o hidrômetro.

Art. 5º - Os hidrômetros a serem instalados, após a sanção desta Lei, deverão ter o eliminador de ar instalado conjuntamente, sem ônus adicional para o consumidor.

Art. 6º - A solicitação da instalação do equipamento deverá ser feita pelo consumidor, mediante protocolo junto a concessionária que terá prazo máximo de 30 dias úteis para instalação do equipamento.

Art. 7º - O não cumprimento do prazo disposto no artigo anterior, acarretará multa de 100 (cem), Unidade de Valor Fiscal de Taboão da Serra ou equivalente ao mês, por dispositivo não instalado, devendo a mesma ser revertida para o Fundo Municipal de combate ao Câncer, sem prejuízo das medidas previstas no Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078, 11 de setembro de 1990.

Art. 8º O teor dessa lei será divulgado ao consumidor por meio de informação impressa na conta mensal de água, emitida pela empresa concessionária, nos três meses subsequentes à publicação da mesa, bem como em seus materiais publicitários, ficando a empresa concessionária obrigada a dar ampla divulgação sobre o benefício contido nesta Lei.

Art. 9º - As despesas decorrentes com a aplicação da presente Lei, correrão por contas das dotações orçamentárias vigentes no orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação" (fls. 10/11).



42

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

Pois bem.

Quanto ao vício de iniciativa, não se constata mácula dessa natureza quanto à questionada Lei Municipal.

Não se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas.

Dispõe a Constituição Bandeirante, ao tratar de iniciativa privativa do Governador do Estado, em seu art. 24, §2º:

"§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

"1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

"2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

"3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

"4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

"5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

"6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos."

Observe-se, ademais, recente orientação do Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Repercussão Geral (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber" (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

Em suma, a matéria disciplinada pela lei local instalação de equipamento eliminador de ar pelas concessionárias de serviço de distribuição de água, não se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a denotar a inexistência de vício



24

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

formal no processo legislativo.

De outro lado, a Lei Municipal nº 2360/2020 fere, no entanto, a independência e separação dos poderes ("Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário") e configura inadmissível invasão do Legislativo na esfera Executiva.

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, HELY LOPES MEIRELLES: "Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta.

Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração.

Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" ("Direito Municipal Brasileiro" 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).

Veja-se, sobre o tema, recente julgado deste Eg. Órgão Especial: (...) "Posto isto, resta claro que a expressão 'atribuição de seus órgãos' contida no Tema 917 [Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)] tem o sentido de preordenação de funções atribuídas pelas normas de constituição e funcionamento aos órgãos da Administração, estes compreendidos como centros de competência, aptos à realização das funções do Estado. Cumpre lembrar que para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício



75

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

funcional de seus agentes." (...) "Neste passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que mera "publicidade pertinente ao andamento das execuções das obras públicas no município de Ribeirão Preto", objeto da disposição legislativa ora vergastada, não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da "atribuição de Órgão da Administração Municipal" (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas singela providência normatizada tendente ao aprimoramento do bom funcionamento dos serviços públicos.". (...) "No entanto, a doura maioria, acolhendo voto divergente do eminente Desembargador João Negrini Filho reconheceu a parcial inconstitucionalidade da lei impugnada para afastar as expressões "descrição pormenorizada da obra" e "imagens de várias etapas" do artigo 3º da Lei nº 12.574/2011, do Município de Ribeirão Preto, por acarretar certa interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo" (ADIn nº 2.141.951-55.2017.8.26.0000 p.m.v. j. de 14.03.18 Rel. Des. ALEX ZILENOVSKI).

O caso em tela, porém envolve outra questão, que diz com a interferência na fixação do preço do serviço, delegado a concessionária contratada.

E aqui já não se deslembra que a causa de pedir é aberta na ação direta, de modo a se poderem reconhecer outras incompatibilidades constitucionais da lei combatida, independentemente daquelas arguidas (STF, ADIn n. 3.576-2/RS, Tribunal Pleno, rel. Min. Ellen Gracie, j. 22.11.2006).

Ao tornar obrigatório o cumprimento da lei como disciplinada pelas empresas concessionárias, que devem instalar os equipamentos, caso assim deseje o consumidor, não disciplinando expressamente o ônus do serviço de instalação, afeta o necessário equilíbrio econômico-financeiro a ser observado nos contratos administrativos, em clara violação a preceito constitucional ("Artigo 117 - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições



96

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações").

Em casos semelhantes, o Egrégio Órgão Especial deste Tribunal de Justiça acolheu pretensão de reconhecimento de inconstitucionalidade por desrespeito ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos:

"**Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 4.204/2019, de iniciativa parlamentar, que contempla "autorização para instalação de equipamento eliminador de ar nas unidades consumidoras do sistema de abastecimento de água" no Município de Mirassol.** Vício de iniciativa ou de invasão de reserva de competência administrativa do Chefe Executivo que, em si, não se verifica. Precedentes mais recentes do Órgão Especial. Previsão no caso, porém, de que tudo se faria às expensas da concessionária. Disposição que atinge o equilíbrio econômico-financeiro próprio do contrato administrativo firmado e que traduz real isenção no preço do serviço, assim no tocante ao fornecimento e instalação do equipamento. Vulneração ao preceito dos artigos 117 e 120 da Constituição do Estado. Causa de pedir aberta em ações como a presente. Ação direta julgada procedente" (ADIn nº 216010-43.2019.8.26.0000; v.u. j. 24/06/2020 Rel. Des. Claudio Godoy);

"**Ação direta de inconstitucionalidade. São José do Rio Preto. Lei municipal n. 12.930, de 25 de abril de 2018, de iniciativa parlamentar, que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade de fixação de adesivos com o telefone do 'Disque-denúncia 197' nos ônibus do transporte coletivo urbano' no âmbito daquele Município.** Vício de iniciativa caracterizado. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Lei impugnada que importou a prática de atos de governo e de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos



97

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista. Norma impugnada que, ademais, importou violação à garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Dever do Poder Público de manter as condições do contrato no curso de sua execução, até seu termo final. Caracterização de ofensa aos arts. 117, 120 e 159, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente"

(...) "... a Lei n. 12.930, de 25 de abril de 2018, do Município de São José do Rio Preto, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal ao dispor sobre a obrigatoriedade de afiação de adesivos na frota de ônibus que realizam o transporte coletivo municipal. Não há dúvida de que o tema em questão se insere na organização administrativa do Município e na regulamentação do serviço público de transporte, o que não autoriza a iniciativa por parte do Legislativo local." "De fato, a matéria tratada pela lei em questão, relativa à disciplina dos transportes públicos municipais, situa-se na chamada 'reserva da administração', que compreende as competências próprias de gestão atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo (art. 47, II e IX, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força de seu art. 144)"

(...) "Tratando-se de contrato administrativo desta natureza, é inegável a incidência do princípio do equilíbrio econômico-financeiro, que deve ser observado pela Administração. A medida imposta pela lei em questão (afiação de adesivos nos ônibus do transporte coletivo municipal) indubitavelmente gerará uma despesa extra para as concessionárias para ser implementada, o que surtirá como efeito a majoração do custo do serviço prestado e a direta afetação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo" (ADIn nº 2.142.720-29.2018.8.26.0000 v.u. j. de 03.10.18 Rel. Des. ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ).

No mesmo sentido: ADIn nº 2.088.958-69.2016.8.26.0000 v.u. j. de 14.12.16 Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS; ADIn nº 2040351-88.2017.8.26.0000 - v.u. j. de 05.07.17 - Rel. Des. MOACIR PERES; ADIn 2.256.377-17.2016.8.26.0000 v.u. j. de 09.08.17 Rel. Des.



98

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

FRANCISCO CASCONI; ADIn nº 2129056-28.2018.8.26.0000 - v.u.
j. de 10.10.18 - Rel. Des. GERALDO WOHLERS, dente outros.

Dianete do aludido vício de
inconstitucionalidade, julga-se procedente a ação, para
declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.360, de 07 de
dezembro de 2020, do Município de Taboão da Serra.

Ademir Benedito
Relator